



**XVII COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA**  
*Universidade, desenvolvimento e futuro na Sociedade do Conhecimento*

Mar del Plata – Argentina  
22, 23 e 24 de novembro de 2017  
ISBN: 978-85-68618-03-5



**ESTRATÉGIAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA COMPLEXO: O  
CASO DA UNILA**

**RÚBIA OLIVEIRA CORRÊA**

Universidade Federal de Sergipe

[rubia.ufs@gmail.com](mailto:rubia.ufs@gmail.com)

**LUIZ MARCOS DE OLIVEIRA SILVA**

Universidade Federal de Sergipe

[lmarcosufs@gmail.com](mailto:lmarcosufs@gmail.com)

**EVANDRO LOPES DE CARVALHO**

Instituto Federal de Sergipe

[evandroaju1@gmail.com](mailto:evandroaju1@gmail.com)

**JEFFERSON REIS GUIMARÃES ANDRADE**

Universidade Tiradentes

[jefferson.comex@hotmail.com](mailto:jefferson.comex@hotmail.com)

**RESUMO**

Esta pesquisa analisa as estratégias implementadas em prol da consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila (Universidade Federal da Integração Latino-Americana), um sistema complexo. O estudo tem abordagem qualitativa e natureza descritiva. Foi desenvolvido por meio da análise de caso único. Entrevistas com roteiro semiestruturado, notas de campo e análise documental foram utilizados como fontes de informação. Para a análise dos casos, optou-se por utilizar o método da Análise de Conteúdo. Projeto inovador, dinâmico, frouxamente articulado e com heterogeneidade de interesses, a Unila é complexa na sua essência. Frente aos discursos e evidências documentais coletados, ficou perceptível que as estratégias de pessoal, acadêmicas e de infraestrutura se complementam em prol da consolidação das atividades acadêmicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

**Palavras-chave:** Sistemas Adaptativos Complexos, Universidades Federais, Estratégias.

## 1. INTRODUÇÃO

Organização extremamente complexa, as universidades públicas são instituições pluridisciplinares que formam quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano (BRASIL, 1996). Estas instituições possuem personalidade jurídica própria, além de relativa autonomia administrativa e financeira. Seus cargos são hierarquizados e condutas individuais são moderadas por normas e atos administrativos formalizados.

Diante da sua complexidade nata, as universidades descartam uma gestão baseada no reducionismo ou em modelos burocráticos tradicionais. Por muitos anos as organizações governamentais viveram solidamente sob a concepção weberiana de “organização”. Frente a interações frouxamente articuladas entre seus objetivos e estratégias, estas instituições diferem de organizações mais tradicionais (WEICK, 1976).

Com o passar dos anos o modelo burocrático de gestão tornou-se o alvo das mais áspers críticas, especialmente durante a década de 1990, quando a chamada — Nova Gestão Pública – NGP. A Nova Gestão Pública solidamente calcada em práticas de gestão por resultados, prega organizações públicas enxutas e com serviços qualificados passaram a ser preteridas àquelas extremamente técnicas, burocráticas e racionais (LOTTA, 2002).

Nos últimos anos, identidades híbridas que rumam a nova forma de se fazer gestão pública já são percebidas. Ali se faz uso da noção do modelo “Estado Neo-Weberiano”, em que se combina o compromisso com a burocracia estatal e de estilo Weberiano com novos conceitos, mecanismos e instrumentos, a fim de aumentar a qualidade geral, eficiência e profissionalismo na esfera pública. No entanto, o padrão de mudança proposto por essas novas identidades tem que ser percebido como um processo de “sedimentação”, do qual novas camadas se sobrepõem a algo já existente, mas não substituem ou completamente levam camadas anteriores. Assim, em hipótese alguma, pode-se falar que estamos diante de um processo de substituição de uma lógica institucional (MEYER, *et al.*, 2014).

Assim como os Sistemas Adaptativos Complexos, as Instituições de Ensino Superior – IES – têm suas estratégias e desempenho global intimamente vinculados a um ambiente com alto grau de conectividade, onde as relações entre ações e resultados são complicadas e não lineares. Suas mudanças em prol à adaptação ambiental devem ser evolutivas, e não planejadas rigidamente (ANDERSON, 1999).

A Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, objeto desse estudo, além das características supracitadas, é considerada um projeto inovador, na medida em que se propõe a contribuir para a integração solidária e a construção de sociedades mais justas na América Latina e Caribe. Para isso, preza pela equidade econômica e social dessas nações. Para a Unila, tal equidade poderá ser alcançada por meio do conhecimento compartilhado, da geração, transmissão, difusão e aplicação de conhecimentos produzidos pelo ensino, a pesquisa e a extensão (IMEA, 2009).

Consolidar a proposta da Unila – tendo em vista a complexidade acadêmica do projeto, dos seus objetivos, e dos valores dos grupos que atuam no âmbito acadêmico – é algo extremamente desafiador. No mais, como afirmam Meyer Jr, Pascucci e Mangolin (2012), existe uma notável escassez de estudos empíricos acerca da gestão estratégica de universidades públicas no Brasil, o que por si já justificaria explorar a temática da estratégia em organizações complexas.

Esta pesquisa analisou as estratégias implementadas em prol da consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila - um sistema complexo. Mais especificamente, esse estudo: a) caracterizou a universidade em questão como um Sistema Adaptativo Complexo -

SAC, bem como suas implicações gerenciais, e b) examinou as estratégias implementadas em prol da consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila, em especial, seus processos, práticas e resultados.

O artigo foi dividido em seções interdependentes, permitindo uma melhor compreensão das teorias que embasam a discussão. Para tanto, inicialmente é apresentada uma revisão teórica acerca dos temas centrais deste estudo. Em seguida, são registrados os procedimentos metodológicos. Por fim, apresenta-se a análise dos dados e as conclusões finais do trabalho.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Aqui é apresentada a revisão da literatura, a qual tem por propósito fundamentar a pesquisa desenvolvida. Num primeiro momento, explana-se acerca das organizações como sistemas adaptativos complexos. Em seguida, as estratégias organizacionais em um sistema adaptativo complexo são contempladas.

### 2.1. ORGANIZAÇÕES COMO SISTEMAS ADAPTATIVOS COMPLEXOS

Amplamente apoiado nos princípios norteadores das ciências biológicas, em que a adaptação implica acomodação, mas acima de qualquer coisa, evolução; “Sistemas Adaptativos Complexos” é uma expressão intimamente vinculada a sistemas em que o desempenho global depende fortemente das interações/relações entre as partes envolvidas dentro de um processo. Assim, são exemplos destas espécies, os sistemas econômicos, os vírus de computador, os ecossistemas, dentre outros (ARÉVALO, 2013).

Os Sistemas Adaptativos Complexos destacam-se dentre os demais pela capacidade nata de adquirir informações sobre seu ambiente e desempenho neste meio. Por meio da experiência, agregam a capacidade de adaptação ou de aprendizagem (HOLLAND, 1995). Diante desse monitoramento ambiental, *Schemas* são promovidos, ou melhor, padrões de ação bem sucedidos que passam a ser adotados por uma organização frente a rotinas ou episódios. É válido ressaltar que, ao longo da vida do sistema, alterações ambientais e novas informações farão com que os *schemas* mudem e se adaptem ao novo cenário (STACEY, 1996).

Rouse (2000) ainda destaca que estes sistemas são da espécie não linear, além de serem dinâmicos e com comportamentos muitas vezes imprevisíveis e incontrolláveis. São compostos de agentes independentes que possuem necessidades distintas, assim, seus objetivos e comportamentos são suscetíveis ao conflito. Adaptação e aprendizagem mencionadas anteriormente tendem a resultar em auto-organização. Comportamentos emergentes são naturais, e isso pode levar a inovações valiosas ou a acidentes catastróficos.

Segundo Giovannini e Kruglianskas (2004), algumas organizações podem estar sujeitas às regras estudadas pela complexidade. Isso porque são consideradas como sistemas dinâmicos não lineares, em que o reducionismo não pode imperar. Numa perspectiva atual, as organizações rotineiramente lidam com variáveis das mais diferentes espécies, assim temos as econômicas, tecnológicas, culturais, políticas, sociais, concorrenciais, dentre outras. (HATCH, 2013). Estas variáveis promovem impactos expressivos no ambiente organizacional, influenciando as firmas em suas formas e operações. Tamaña influência resulta em contradições, ambiguidades e desordens dentro das organizações.

Em processo constante de adaptação ao meio, as organizações complexas se ordenam

e se desordenam constantemente. Nem sempre munidas das informações e certezas necessárias, promovem decisões diariamente. A racionalidade limitada dos seus agentes impede a decisão ótima. A adaptação, na medida do possível, passa a ser a palavra de ordem que promoverá o desenvolvimento e a sobrevivência organizacional (BOLMAN; DEAL, 2008).

As interações estabelecidas pelos agentes sociais dentro das organizações representam a configuração base em um sistema adaptativo complexo, tendo em vista as suas interações, o caráter não linear, o potencial criativo e a capacidade de aprendizado do sistema. É possível destacar dois tipos de interações realizadas pelos agentes sociais dentro dos limites organizacionais: a rede legítima e a rede sombra. A primeira rede é contemplada formalmente dentro da organização. É legítima e estabelecida pelo comando da firma. A segunda não seria linear, normalmente não legítima e com regras dinâmicas. Suas interações têm base em aspectos sentimentais, como emoções, amizades e confiança (STACEY, 1996).

Bolman e Deal (2008) acreditam que a complexidade organizacional é agravada por quatro aspectos em especial: estrutural, recursos humanos, político e simbólico. Na perspectiva estrutural é possível fazer referência a regras, papéis, metas, políticas, tecnologia e ambiente. Aqui a racionalização organizacional dará origem a um conjunto de papéis formais e responsabilidades que maximizarão o desempenho das pessoas no ambiente de trabalho.

Já no que diz respeito ao aspecto humano, tem-se questões vinculadas às necessidades, diversas habilidades e relacionamentos entre os empregados e a organização. Detentores de racionalidade limitada, os atores humanos têm informações incompletas, além de restrita capacidade de processar o que está disponível. No mais, são seres em busca de satisfação e detentores de vontade própria e aspirações.

As questões políticas envolvem o uso do poder, conflito, competição e políticas organizacionais, e seu impacto na eficácia empresarial. Aspecto de difícil gestão, contudo, inerente ao ambiente organizacional, aqui se lida principalmente com jogos de interesses e os potenciais conflitos que surgem das interações entre os grupos que compõem a firma. Resolver tais conflitos, muitas vezes requer processo de mediação e/ou negociação bastante complicados. Já o quadro simbólico refletirá a cultura, significados, histórias, metáforas, rituais da organização, cerimônias e heróis. Esses aspectos serão importantes e constantemente considerados em cenários reais dentro da firma.

## 2.2 ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS EM UM SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO

Para os estudiosos racionalistas, a organização é produto de escolhas racionais e possui foco na eficiência dos processos. O ambiente organizacional é percebido como “conjunto objetivo e unívoco de forças e demandas que exigem respostas apropriadas dos agentes no intuito de posicionar a organização de forma que esta sobreviva a tais pressões [...]” (CRUBELLATE; GRAVE; MENDES, 2003, p. 2).

Nos últimos anos, diante da complexidade das firmas, estudiosos vêm observando as organizações sob outra ótica (MCDANIEL, 2007). Denominada de interpretativistas, esse ponto de vista prega que uma organização é “um universo cognitivo em que estruturas e processos refletem conhecimentos e artefatos simbólicos, construídos na interação social mediante o compartilhamento de significados atribuídos à realidade pelos esquemas interpretativos dos membros da organização” (MACHADO-DA-SILVA, 2004, p. 252).

Em meio a pressupostos diversos, no que tange ao ambiente organizacional, as

estratégias configuram-se como elementos essenciais frente aos processos gerenciais. Elas direcionam negócios, permitem o entendimento da empresa como um todo, a compreensão do ambiente onde estão inseridas, o entendimento das ameaças, oportunidades e a identificação de competências que possibilitem vantagens competitivas frente ao ambiente organizacional (CAVALARI, 2008).

De fato, a estratégia existe em vários níveis em qualquer organização. Em meio às contingências atuais, administrar as estratégias é administrar mudanças. Assim, ao reconhecer a possibilidade ou necessidade de uma mudança deve-se agir em busca de consolidação e posicionamento mercadológico (MINTZBERG; QUINN, 2001).

Categoricamente é possível afirmar que a complexidade atrai a estratégia. Só a estratégia permite progredirem um ambiente duvidoso e aleatório (MORIN, 2010). Entretanto, considerar fatores dinâmicos, de infraestrutura e controle se faz de suma importância nesse contexto. Isso porque gerenciar a complexidade requer inter-relações e interligações entre elementos do sistema social e do meio em que estes atuam. Suporte estrutural para enfrentar possíveis emergências, tais como estilos de liderança, hierarquia e estrutura e processos de *feedback*. Além de investimentos em ferramentas de controle que garantirão o equilíbrio neste ambiente dinâmico (ALAA, 2009).

Lowendahl e Revano (1998) propõem uma íntima relação entre estratégias, estrutura e complexidade organizacional. Para eles, organizações de baixa complexidade interna e externa costumam adotar estratégia de produção em massa que as tornam líderes em custo, além disso, adotam uma estrutura burocrática firmemente norteada pela eficiência operacional. As firmas com alta complexidade externa e baixa complexidade interna, em geral, possuem a estrutura de unidades de negócios. Neste ambiente há necessidade de lidar com demandas de serviços/produtos únicos, customizados, aqui estratégias de *buffering* (postura de proteção) e de *bridging* (postura de adaptação e ligação com o meio) mais facilmente podem promover eficiência organizacional e efetividade.

Nas organizações de alta complexidade em seu ambiente interno e baixa complexidade em seu ambiente externo tem-se a preponderância de estratégias emergentes, incrementais, ou em alguns casos, ausência de qualquer tática. Nessas organizações têm-se estruturas mais fluidas, *ad hoc*. As incertezas são geradas em especial pelo corpo de empregados e estes, assim como a alta direção, também são responsáveis pelo desenvolvimento de estratégias.

As organizações com alta complexidade interna e externa requerem estratégias e estruturas flexíveis, suas soluções devem ser locais e provisórias. A autonomia no processo decisório é algo a ser considerado, frente à velocidade das mutações encontradas no ambiente, a autonomia pode resultar em economia de tempo, um fator importante em ambientes instáveis.

Diante de Sistemas Adaptativos Complexos, as estratégias mais tradicionais, baseadas em pressupostos clássicos da administração, são difíceis de serem utilizadas. *Sensemaking* (criação de sentido), aprendizagem e improvisação devem fazer parte das rotinas gerenciais, em vez de comando, controle e planejamento (MCDANIEL, 2007). Habilidade para combinar experiências vividas, a arte e a ciência de administrar são necessárias aos gestores em um Sistema Adaptativo Complexo (MEYER, 2014).

### 3. METODOLOGIA

O estudo em questão é caracterizado como descritivo, pois se preocupa em analisar as estratégias institucionais em prol da consolidação do projeto Unila - Universidade Federal da Integração Latino Americana - um Sistema Adaptativo Complexo. Para tanto, descreve

procedimentos, relações, cria categorias analíticas e torna clara a sequência temporal dos fatos sob análise.

Em sua abordagem, a presente pesquisa classifica-se como qualitativa. Na ótica de Creswell (2010), essa tipologia é fundamentalmente interpretativa e permite ao pesquisador ter uma visão holística do fenômeno. Bryman (1984) argumenta que na pesquisa qualitativa há o compromisso do pesquisador em ver o mundo social sob o ponto de vista dos respondentes.

Na presente pesquisa, adotou-se como estratégia o método de estudo de caso. Yin (2005) caracteriza essa estratégia como uma forma de investigar fenômenos contemporâneos dentro de seu contexto de vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas.

Creswell (2010) destaca que o estudo de caso utilizando-se de múltiplas fontes de informação envolve um contexto social, físico, histórico e/ou econômico, podendo ser um estudo intrínseco (pela sua unicidade) ou instrumental (ilustrativo). Segundo Yin (2005), as principais fontes de pesquisa associadas à pesquisa qualitativa são: documentação, registro em arquivos, entrevistas, observação participante e artefatos físicos. Para os fins deste estudo, utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado junto a servidores que ocupam ou ocuparam cargos de gestão na Unila nos últimos 07 (sete) anos. Notas de campo e análise documental também foram utilizadas como fontes de informação.

Para a análise dos casos, optou-se por utilizar o método análise de conteúdo. Bardin (2002, p. 38) define a análise de conteúdo como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Assim, o propósito é descrever e analisar as entrelinhas do conteúdo registrado nos documentos acessados e nas entrevistas individuais realizadas com os gestores da organização objeto do presente estudo.

## **4. RESULTADOS**

Na seção resultados, apresenta-se a descrição e análise dos dados coletados neste estudo. Para melhor organização do conteúdo apresentado, a seção foi particionada em duas outras, a saber: a) A Unila: um sistema adaptativo complexo e suas implicações gerenciais; e b) Estratégias para consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila: processos, práticas e resultados.

### **4.1 A UNILA: UM SISTEMA ADAPTATIVO COMPLEXO E SUAS IMPLICAÇÕES GERENCIAIS**

Em 12 de janeiro de 2010, por meio da Lei 12.189, sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi instituída a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). A entidade teria como propósito a integração latino-americana, ou melhor, de todos os países do continente americano que falam espanhol, português ou francês, bem como outros idiomas derivados do latim, por meio do conhecimento humanístico, científico e tecnológico e da cooperação solidária entre as universidades, organismos governamentais e internacionais.

A Unila, em especial, teria por responsabilidade ofertar uma ampla gama de cursos de graduação e pós-graduação, em todos os campos do conhecimento, abertos a professores, pesquisadores e estudantes de todos os países da América Latina. Bilíngue, a supracitada Universidade adotou o Castelhana e o Português como suas línguas oficiais, visto que metade de suas vagas é destinada a brasileiros e a outra metade a estudantes naturais do restante da

América Latina. Atualmente são mais de 800 servidores, entre docentes e Técnicos Administrativos em Educação – TAEs, entretanto, conforme pactuação realizada com o Ministério da Educação, serão 703 TAEs e 628 docentes até a implantação completa dos 41 cursos que compõem o projeto Unila.

Inerente à natureza dessa espécie de organização, a Unila, assim como as demais Universidades, é uma organização atípica, “profissional”, plural e frouxamente articulada (WEICK, 1976). Conforme já apontado por Bolman e Deal (2008), percebe-se aqui que a complexidade no âmbito das organizações é agravada por questões políticas e aqueles relacionados ao capital humano. Tais características são perceptíveis na declaração do Pró-reitor de Administração, Gestão e Infraestruturada instituição:

Apesar da existência de um documento balizador, qual seja, o Plano de Desenvolvimento Institucional, que foi construído de forma coletiva, não existe total aderência das ações ao planejamento realizado. As ações institucionais são fortemente emergentes. As experiências diárias, *feedbacks*, intercâmbio de conhecimentos e interesses das classes existentes – professores, discentes e técnicos – são norteadoras das ações corporativas e dos processos de aprendizagem interna.

Detentoras de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, conforme prevê a constituição federal em seu artigo 207, as Universidades são sistemas complexos frouxamente articulados. A citada autonomia reflete em considerável capacidade de adaptação a situações imprevistas e flutuações dos ambientes externos (WEICK, 1976). Entretanto, diante dos depoimentos coletados, destaca-se que essa autonomia é relativizada por outras leis e decretos existentes, isso, tem-se uma semi-autonomia, que muitas vezes inviabiliza inovações por parte da gestão e engessa os processos internos.

É válido destacar ainda que dentro das Universidades as categorias se relacionam de forma não linear e possuem interesses diversos e muitas vezes conflitantes (JARZABKOWSKI; FELTON, 2006). Como todos os sistemas, independentemente da complexidade, a Unila é composta por malhas (*networks*) de retroalimentações (*feedbacks*) positivas e negativas. Tais características interferem diretamente na estrutura e comportamento organizacional (MEYER, 2014).

Para o pró-reitor de Administração, Gestão e Infraestrutura, a diversidade de interesses e a retroalimentação do sistema são perceptíveis, em especial, nas reuniões do Conselho Universitário, órgão máximo de deliberação, responsável por estabelecer a política geral da Universidade nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar.

Os interesses corporativos estão presentes nas instâncias representativas da Universidade, principalmente no Conselho Universitário. São trazidas à discussão questões polêmicas de interesse das categorias, a exemplo da redução das jornadas de trabalho, elevação de valores e quantidade ofertada de bolsas e auxílios financeiros aos alunos e composição paritária dos espaços decisórios.

Já as relações interpessoais, base de qualquer instituição, é um assunto peculiar dentro da Unila, em especial devido às diversas culturas que ali se encontram. É possível identificar claramente a rede legítima e a sombra; sendo que ambas impactam as práticas gerenciais.

Os gestores entrevistados evidenciam a importância, em especial, da rede sombra dentro da organização em estudo. Ressaltam que a instituição é detentora de um número

relevante de jovens servidores, distantes da família. Por conta disso, as relações informais, por afinidade (rede sombra), são visíveis na instituição. Muitas notícias, reclamações, associações e até mesmo sugestões partem dessa rede, e isso impacta nas decisões e projetos no nível da gestão.

## 4.2 ESTRATÉGIAS PARA CONSOLIDAÇÃO DAS ATIVIDADES ACADÊMICAS DO PROJETO UNILA: PROCESSOS, PRÁTICAS E RESULTADOS

As estratégias de pessoal (seleção e quantidades de pessoas), assim como as acadêmicas e a existência de infraestrutura adequada são pré-condições para a consolidação das atividades acadêmicas em uma universidade qualquer. Frente a este pressuposto, as subseções a seguir irão, de forma integrada, compor o objetivo central desta seção. Ou seja, pretende-se expor as estratégias para a consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila; em especial, seus processos, suas práticas e resultados.

### 4.2.1. Estratégias de gestão de pessoas

Criada a UNILA, definiu-se inicialmente que a Gestão de Pessoas dessa nova entidade ficaria a cargo da Universidade Federal do Paraná - UFPR, denominada tutora oficial da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Sendo o primeiro concurso realizado e coordenado pela UFPR em 2010, as nomeações dos servidores (Técnicos e Docentes) ocorreram de forma gradual, conforme necessidade da nova instituição, após outubro do mencionado ano. A autonomia da Gestão de Pessoas da Unila se daria logo na sequência, em junho de 2011.

Após a conquista da autonomia, o supracitado setor passou a capacitar os novos empossados, em especial os Técnicos Administrativos em Educação – TAE, os quais passaram a conhecer as atividades inerentes a seus cargos e funções. Eventos enfocando a valorização dos talentos internos e alguns outros focados na motivação do corpo de profissionais lotados na universidade foram destaque neste período. Muitas normas internas foram criadas entre 2011 e 2013, dessa forma, parâmetros foram implementados. Isso balizaria e restringiria as ações dos indivíduos que compunham esse SAC (ARÉVALO, 2013).

O Secretário de Gestão Pessoas no supracitado período, revelou:

Houve dificuldades para a implantação de ações para os servidores docentes, visto que o então reitor acreditava que a área de Gestão de Pessoas deveria lidar apenas com TAEs. De modo evidente, havia uma preocupação constante relacionada com o “poder” do departamento frente aos servidores, visto que a área estava em constante contato com as pessoas que integravam a Unila.

O tamanho do quadro funcional de cada área, bem como os cargos e funções alocados nestes passaram a ser discutidos junto aos gestores dos diversos departamentos e subáreas que compunham a Unila. Nos primeiros anos da instituição, coube à reitoria fazer considerações a título de inclusões ou vetos. Nestas situações, eram perceptíveis posicionamentos solidificados em questões políticas, afirma o mencionado secretário.

Como asseguram Bolman e Deal (2008) a complexidade organizacional pode ser agravada por aspectos políticos e simbólicos. Percebe-se assim, o primeiro refletido no poder do gestor maior frente às ações departamentais. No mais, a postura do reitor vem arraigada de



simbolismos reflexo da cultura disseminada dentro das universidades brasileiras, quando este trata professores como funcionários diferenciados.

Nos últimos anos, a interferência da reitoria parece ter sido minimizada, um processo mais autônomo e descentralizado – típico dos SACs – fica perceptível no relato do então Pró-reitor de Gestão de Pessoa, quando frisa que as estratégias de pessoal de forma ampla são formuladas em parceria com as diversas unidades da instituição, respeitando o planejamento inerente a cada uma delas, assim como a definição de quantitativos e distribuição de servidores utilizam o mesmo pressuposto.

É válido frisar que dentro das estratégias mencionadas houve muito de improvisação, isso se deve tanto ao dinamismo inerente a uma universidade federal, bem como a falta de integração de planejamento e atividades entre os diversos setores da instituição ou a priorização de atividades do dia a dia, frente a mudanças que obrigam ações reativas da universidade – afirma o então Pró-reitor de Gestão de Pessoa. Dessa forma, assim como em Sistemas Adaptativos Complexos, é possível afirmar que a Unila tem suas ações estratégicas fortemente baseadas na improvisação, ou seja, improvisar é parte natural das suas rotinas gerenciais (MCDANIEL, 2007).

Já o ex-secretário de Gestão Pessoas admite que o planejamento institucional nunca foi algo de destaque dentro da Unila. Entretanto, nota-se uma maior valorização desses planos e uma forte tendência a melhorias. Este servidor assegura que ações bem sucedidas e mesmo as más sucedidas foram de suma importância no processo de aprendizagem e amadurecimento do planejamento estratégico organizacional, bem como a adoção de *Schemas*. Holland (1995) já afirmava que por meio da experiência os SACs agregam a capacidade de adaptação e de aprendizagem.

Por fim, após maio de 2014, e já com o segundo reitor *pro tempore*, o quadro de funcionários efetivos sofreu um acréscimo relevante, o que iria impactar consideravelmente a consolidação do projeto acadêmico da Unila. O quantitativo de pessoal da universidade neste período saltou de 160 para 500 Técnicos Administrativos em Educação e de 122 para 320 professores.

#### 4.2.2 Estratégias acadêmicas

As estratégias acadêmicas da Unila passaram a ser definidas e operacionalizadas em 07 de dezembro de 2010. Juntamente com membros da Secretaria de Educação, o primeiro Reitor *pro tempore* e o seu Pró-Reitor de Desenvolvimento Institucional e Gestão Estratégica da Unila, promoveram um contrato de gestão e metas para concretizar academicamente esse projeto universitário inovador. Naquele encontro foram acordados os cursos a serem ofertados por esta universidade, bem como suas respectivas vagas:

Tabela 1 – Pactuação de vagas por área de conhecimento (Continua...)

Área de conhecimento	Vagas ofertadas
Ciências Biológicas: Ecologia e Biodiversidades	100
Ciências Econômicas: Economia, Integração e Desenvolvimento.	100
Ciências Agrárias	50
Geologia.	50
Engenharias	400
Farmácia	50
Computação	100
Arquitetura	50

(Continuação)

Área de conhecimento	Vagas ofertadas
Geografia	100
Saúde Pública	50
Cinema	50
Química	50
Matemática	50
Artes	50
Música	50
Educação Física	50
Administração	100
Letras	100
História	50
Formação de Professores	300
Relações, Internacionais e Integração	50
Direito Internacional	50
Educação	100
Física	50
Meio Ambiente	50

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Inicialmente, tinha-se a pretensão de ofertar anualmente 2.300 (duas mil e trezentas) vagas. Com a sua plena implantação, até o final da gestão do primeiro governo Dilma (2014), o número de matrículas poderia chegar a 9.900 (nove mil e novecentas).

Em 2011 a Unila entrou em atividade na Cidade de Foz do Iguaçu- PR. No período em questão ofertou ao seu público alvo seis cursos inéditos naquela localidade, sendo eles: Ciências Biológicas: Ecologia e Biodiversidade; Relações Internacionais e Integração; Ciências Econômicas: Economia, Integração e Desenvolvimento; Ciências Políticas e Sociologia: Sociedade, Estado e Política na América Latina; Engenharia Ambiental de Energias Renováveis e Engenharia Civil de Infraestrutura.

Nesse primeiro momento, em que a universidade surgia, as escolhas acerca do direcionamento acadêmico da instituição estavam extremamente centralizadas na figura do reitor, da pró-reitoria de ensino e algumas poucas comissões. As Universidades são organizações de alta complexidade, principalmente em seu ambiente interno. Neste cenário, servidores e a alta direção são conjuntamente responsáveis pelo desenvolvimento de estratégias corporativas (LOWENDAHL; REVANO, 1998). Na Unila, em 2012, um processo decisório mais participativo passou a ser percebido. Naquele ano, houve a criação do Conselho Universitário (CONSUN), inicialmente *pro tempore* da época. O órgão em questão seria classificado como a esfera máxima de deliberação, com a competência de formular a política geral da Universidade nos planos acadêmico, administrativo, financeiro, patrimonial e disciplinar.

Em 2013, fruto do Programa Mais Médicos do Governo Federal e a necessidade de criar novas faculdades de medicina no país, o governo listou Foz do Iguaçu, mais precisamente a Unila, como instituição federal possivelmente contemplada para sediar um novo curso de medicina na região sul do país. Uma parte da comunidade acadêmica da Unila se posicionou contra a proposta do governo, argumentando que um curso tradicional como medicina violaria o caráter inovador da proposta da instituição. Enquanto isso, a população da cidade o via com bons olhos e desejava a implementação do citado curso. Frente a este

cenário, o primeiro reitor *pro tempore* viria então a se comprometer com a implantação do curso em questão, o qual deveria ser iniciado em 2016.

Interesses plurais como os relatados acima são típicos das universidades públicas. Mayer (2014) acredita que as universidades são um ótimo exemplo de instituições profissionais e plurais, visto que estão envolvidas em um ambiente onde se percebem grupos de interesses diversos em seu interior, o que se refletiria na sua estrutura e comportamento.

Em julho de 2013, após a posse do segundo Reitor *pro tempore*, a gestão da Unila passou a priorizar a expansão da oferta de cursos como estratégia de consolidação deste projeto. Naquele momento, a instituição já havia implementado 16 cursos de graduação. A meta da nova gestão seria a implantação de mais 25 cursos. Para tanto, antecipou para meados de 2014 o início das aulas do curso de medicina e divulgou para a comunidade acadêmica a pactuação feita com o Ministério da Educação - MEC em 2010, até então desconhecida do público.

Negociações junto ao CONSUN também foram realizadas. Mais precisamente, a lista previamente pactuada com o MEC foi negociada com as unidades acadêmicas da universidade. Interesses, conveniências acadêmicas e políticas dos centros interdisciplinares da Unila foram predominantes neste processo. Após intensa pressão política e, por fim, certo consenso acerca da necessidade de ampliar a oferta, decidiu-se iniciar 12 novos cursos de graduação no primeiro semestre de 2015 e outros 12 no segundo semestre de 2015. Porém, de acordo com o segundo reitor *pro tempore* da Unila, diante das restrições orçamentárias da instituição, o início destes últimos cursos foi adiado para o primeiro semestre de 2016.

Ainda a fim de consolidar o projeto universitário aqui tratado, frente às dificuldades de preenchimento de forma integral das vagas ofertadas em diversos cursos na Unila, bem como o número considerável de evasão, situações típicas em universidades em implantação, foi necessário regulamentar a oferta de vagas ociosas para tentar sanar este problema.

A atração de alunos conta ainda com uma estratégia fortemente baseada na política de assistência estudantil, com subsídios que comprometem em torno de 30% do custeio da Unila, provavelmente o maior percentual entre as Universidades Federais brasileiras. Isso porque a Unila não apenas foi projetada para ser uma universidade latino-americana de integração, mas também para ser uma universidade inclusiva socialmente – afirma Josué Sobrinho.

Os programas de pós-graduação, por sua vez, sofreram inicialmente com a falta de um número mínimo de doutores, com produção acadêmica compatível, que tivesse condições de melhor promovê-los - acredita o segundo reitor *pro tempore* da UNILA. Em 2013, a fim de contribuir para o desenvolvimento desses programas, e diante dos códigos de vagas já autorizados, um número expressivo de professores passou a ser absorvido pela Unila por meio de concurso público ou processos de redistribuição de outras universidades federais, preferentemente com o título de doutor. O *pro tempore* citado acredita que a estratégia promoverá a maturação da pós-graduação, bem como propostas de pesquisa por parte desse novo corpo docente titular, gerando um ambiente acadêmico mais favorável.

#### **4.2.3. Estratégias de infraestrutura**

Em outubro de 2010, com cerca de 300 alunos (brasileiros, paraguaios, uruguaios e argentinos) matriculados e distribuídos em 6 cursos de Graduação, a Universidade Federal da Integração Latino Americana iniciava suas atividades nas instalações do Parque Tecnológico de Itaipu (PTI), empresa grande incentivadora e idealizadora do projeto Unila. Em junho de 2011 a Unila assina o contrato com o Consórcio Mendes Júnior/Schahin (CMJS), vencedor da licitação para a construção da primeira etapa do *Campus* em terreno doado pela Itaipu

Binacional. A Unila teve seus Projetos Básico e Executivo elaborados pela empresa de Arquitetura e Urbanismo Oscar Niemeyer S/C LTDA, firma de notório conhecimento na área.

O projeto do *Campus* sede, cuja área total é de 155 mil metros quadrados, foi desmembrado em etapas por conta do alto custo estimado para sua construção. A primeira etapa licitada, com 80 mil metros quadrados, englobava um edifício central de escritórios, com 23 andares, um prédio de aulas, um restaurante universitário, a central de utilidades e a galeria técnica.

A descoberta de uma falha geológica no terreno ocasionou uma mudança nos projetos de estrutura e o consequente atraso nas obras, que inicialmente deveriam ser entregues em junho de 2013. Em maio de 2013, após pressões internas, do CMJS e do MEC, a UNILA celebrou termo aditivo ao contrato, prorrogando sua vigência até novembro de 2014, e concedendo acréscimo de R\$ 14.241.770,68 ao valor total da obra a título de reequilíbrio econômico-financeiro.

O consórcio construtor, novamente alegando o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, diminuiu visivelmente o ritmo das obras e ingressou em 2013 com pedidos administrativos e, em 2014, com ação judicial para o ressarcimento do suposto prejuízo das empresas e a rescisão do contrato. Não houve acordo entre as partes, a ação ainda não foi julgada em definitivo e o canteiro de obras foi abandonado por decisão unilateral do consórcio construtor.

O atraso na entrega do *Campus* definitivo forçou a Unila a adotar novas estratégias visando à consolidação da sua infraestrutura física. No momento, a universidade em questão possui em funcionamento uma unidade acadêmica no Centro de Foz do Iguaçu que abriga o Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História – ILAACH; uma unidade específica para os cursos de licenciatura e bacharelado em música; uma moradia estudantil; um prédio exclusivamente administrativo; diversos espaços no Parque Tecnológico de Itaipu (PTI) e a Unidade Acadêmica do Jardim Universitário, onde funcionam os laboratórios e as salas de aula do curso de Medicina.

A unidade do Jardim Universitário é um complexo de quase 20 mil metros quadrados de área construída, onde atualmente funciona a Faculdade União das Américas (Uniamérica). A Universidade compartilha salas e laboratórios utilizados para as aulas do curso de Medicina desde agosto de 2014. A partir de 2016, porém, todos os prédios serão ocupados, exclusivamente, para atividades acadêmicas e administrativas da Unila.

Para 2015, o contrato de locação prevê a ocupação imediata de um dos prédios do complexo, que tem 6.151 metros quadrados. Além dos cursos de Medicina, Biotecnologia e Saúde Coletiva, já em funcionamento, a unidade receberá as turmas de Ciências Biológicas - Ecologia e Biodiversidade, que estão no PTI, e Farmácia e Ciências Biológicas (Licenciatura), que têm início no primeiro semestre de 2016.

Sabe-se também que a unidade do Jardim Universitário receberá, a partir de 2016, as atividades do Instituto Latino-Americano de Arte, Cultura e História (ILAACH), hoje realizadas no Centro de Foz de Iguaçu, uma vez que o prédio será desocupado. Com as novas contratações, entraves de infraestrutura devem ser superados, o que viabilizará a operacionalização dos cursos já existentes e aqueles que estão em implantação – declara o então Pró-reitor de Administração, Gestão e Infraestrutura.

## 5. CONCLUSÕES

A trajetória da Unila, apesar de recente, evidencia uma evolução natural decorrente das variáveis intervenientes no processo de formação e consolidação de sua gestão. As

universidades federais brasileiras são organizações complexas sob várias óticas de análise. Sua gestão vê-se envolvida com questões regulamentares e outras limitações externas, tais como o que preconiza o poder da federação, as leis do serviço público e as aspirações da sociedade quanto ao papel dessas organizações e seus serviços prestados. Concomitantemente, observam-se aspectos internos de igual relevância, especialmente aqueles ligados ou decorrentes das diversas instâncias de decisão, dos interesses profissionais e outros grupos organizados existentes.

O presente trabalho buscou analisar as estratégias implementadas em prol da consolidação das atividades acadêmicas do projeto Unila - um Sistema Complexo. Para tanto, estratégias de gestão de pessoas, acadêmicas e de infraestrutura desenvolvidas pela Unila em seus 07 (sete) anos de existência foram mapeadas e sintetizadas.

Face aos discursos e evidências documentais coletados, ficou perceptível que as estratégias salientadas se complementam em prol de um projeto maior, ou seja, a consolidação das atividades acadêmicas da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Projeto inovador, dinâmico, frouxamente articulado e com heterogeneidade de interesses, a Unila é complexa na sua essência.

Diante de toda a complexidade inerente a este sistema, e considerando ainda as condições inicialmente pactuadas, os atrasos nas contratações de professores e a paralisação da obra que dará origem ao *Campus* sede da Unila, esforços valiosos resultaram no crescimento e no processo de amadurecimento da instituição. Assim, foi perceptível a expansão do número de cursos de graduação e pós-graduação, bem como do quadro de pessoal efetivo e da infraestrutura física.

As discussões realizadas ao longo deste trabalho permitem que se faça uma reflexão acerca da complexidade dentro das universidades públicas brasileiras, que pode acarretar dificuldades e peculiaridades na gestão estratégica destes empreendimentos. No tocante às contribuições acadêmicas, é necessário lembrar que o presente estudo não teve a pretensão de ser conclusivo, sugere-se, num futuro breve, a realização de estudos de casos múltiplos a fim de se realizar comparações entre universidades criadas no mesmo período, o que pode promover novas descobertas e conclusões acadêmicas relevantes.

## REFERÊNCIAS

ALAA, G. Derivation of factors facilitating organizational. Emergence based on complex adaptive systems and social autopoiesis theories. **Emergence: Complexity and Organization**, v. 11, n. 1, p. 19–34, 2009.

ANDERSON, P. Complexity theory and organization science. **Organization Science**, v.10, n.3, p. 216-232, 1999.

ARÉVALO, L. E. B. La organización empresarial como sistema adaptativo complejo. **Estudios Gerenciales**, v. 29 , p. 258–265, 2013

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.

BOLMAN, L.; DEAL, T. E. **Reframing organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 2008.

BRASIL. **Lei nº. 9.394/96 – das Diretrizes e Bases da Educação**. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

BRYMAN, A. The debate between quantitative and qualitative research: a question of method or epistemology? **The British Journal of Sociology**. 35, 1, p. 75-92, mar. 1984.

CAVALARI, M. M. A. Uso das tecnologias de informação e comunicação como vantagem competitiva em mpmes em setores tradicionais. 2008. 138 p. **Dissertação** (Mestrado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2008.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1998.

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. In: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE ESTRATÉGIA. 1., 2003, Curitiba, **Anais...** Curitiba, 2003.

GIOVANINNI, F.; KRUGLIANSKAS, I. **Organização eficaz**. São Paulo, Nobel, 2004.

HATCH, M. J. **Organization Theory: modern, symbolic and postmodern perspectives**. New York: Oxford University Press, 2013.

HOLLAND, J. H. **Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity**. New York: Perseus Books Group, 1995.

INSTITUTO MERCOSUL DE ESTUDOS AVANÇADOS (IMEA). **A Unila em construção: um projeto universitário para a América Latina**. Foz do Iguaçu: Instituto Mercosul de Estudos Avançados, 2009.

LOTTA, G. S. Avaliação de Desempenho na Área Pública: Perspectivas e Propostas Frente a dois Casos Práticos. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, 2002.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. Nota técnica: Estratégia e organizações: conversa necessária. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.) **Handbook de Estudos Organizacionais**, vol. 3. São Paulo: Atlas, 2004, p. 251-256.

MEYER JR, V.; PASCUCCHI, L.; MANGOLIN, L. Gestão estratégica: um exame de práticas em universidades privadas. **Rev. Adm. Pública**, v.46, n.1, p. 49-70, 2012.

MEYER JR, V. A prática da administração universitária: contribuições para a teoria. **Rev. Universidade em debate**, v.2, n.1, p. 12-26, 2014.

MEYER, R. E.; EGGER-PEITLER, I.; ÖLLERER, M. A. H.; HAMMERSCHMID, G. Of bureaucrats and passionate public managers: institutional logics, executive identities, and public service motivation. **Public Administration**, v. 92, n. 4, p. 861–885, 2014.

MCDANIEL, R. R. Management strategies for complex adaptive systems: sensemaking, learning, and improvisation. **Performance Improvement Quarterly**, v. 20, n.2, p. 21-41, 2007.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

MORIN, E. E. **Ciência com Consciência**. Lisboa: Instituto Piaget, 2010.

NEUMAN, W. L. **Social Research Methods**: qualitative and quantitative approaches. 3 ed. USA: Allyn & Bacon, Cap 12. p. 18 a 35. 1997.

ROUSE, W.B. Managing complexity: disease control as a complex adaptive system. **Information Knowledge Systems Management**, v. 2, n. 2, p. 143–165, 2000.

STACEY, R. D. **Complexity and creativity in organizations**. San Francisco: Berret-Koehler, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

WEICK, K.E. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

JARZABKOWSKI, P.; FELTON, E. Strategizing and organizing in pluralistic contexts. **Long Range Planning**, v. 39, p. 631-648, 2006.